Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.299/2005 /ggs

Urteil vom 14. Dezember 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
X._____ AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Thomas Wetzel und Dr. Peter Reetz,

gegen

Gemeinde Affoltern am Albis, handelnd durch den Gemeinderat, dieser vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull Baumgartner,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Erschliessung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 3. März 2005.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG war Mitte der achtziger Jahre Eigentümerin des später parzellierten Grundstücks Kat.-Nr. 2007 in der Gemeinde Affoltern am Albis. Die im Gebiet Schwanden-Hägeler gelegene Liegenschaft im Halte von ca. 30'000 m2 wurde im Nord- und Südwesten durch die Flurwege Kat.-Nr. 2754 (heute: Moosbachstrasse) und 2005 (heute: Obstgartenstrasse) begrenzt. Der kommunale Erschliessungsplan vom 30. Januar 1984/29. Oktober 1985 bestimmte, dass das fragliche Gebiet mit der zweiten Etappe (1990-94) erschlossen werden sollte.

Weil die X._____ AG ihr Grundstück trotz fehlender Erschliessung sowie Ver- und Entsorgungsanlagen möglichst bald überbauen wollte, drängte sie auf eine vorzeitige Erschliessung. Am 28. Januar 1986 unterbreitete der Gemeinderat der X._____ AG und einem weiteren Bauinteressenten einen Vorschlag für die Erschliessung des Gebiets Hägeler/Schwanden. Danach erklärte die Gemeinde ihre Bereitschaft, auf einen Quartierplan zu verzichten. Im Gegenzug sollten die beiden Grundeigentümer die Groberschliessung unter Übernahme des überwiegenden Teils der Kosten selbst ausführen. Die Strassen samt Kanalisationsleitung und Beleuchtung sollten nach ihrer Fertigstellung unentgeltlich an die Gemeinde abgetreten werden. Die angesprochenen Grundeigentümer stimmten diesem Vorschlag nie ausdrücklich zu. Indessen reichte die X._____ AG im März 1986 ein Projekt für den Bau des hier interessierenden letzten Abschnitts der Moosbachstrasse samt Kanalisation ein, welches der Gemeinderat Affoltern am Albis am 25. März 1986 genehmigte. Daraufhin erstellte die X._____ AG 1986/1987 unter Inanspruchnahme von 954 m2 eigenem Land auf ihre Kosten die Strasse bis auf den heute noch fehlenden Deckbelag. Im gleichen Zug erstellte die Grundeigentümerin auch die für die Groberschliessung notwendige Obstgartenstrasse, für deren Trottoir sie 314 m2 Land zur Verfügung stellte. Sowohl die Moosbachstrasse als auch die Obstgartenstrasse werden seit ihrer Erstellung von der Öffentlichkeit benutzt.

Am 14. Juni 1989 ersuchte die X._____ AG den Gemeinderat Affoltern am Albis um Rückerstattung der von ihr bezahlten Kosten für den Kanalisationsbau, was die Gemeinde ablehnte. Am 28. April und 8. Mai 1995 ersuchte die X._____ AG den Gemeinderat Affoltern am Albis erneut um Kostenrückerstattung, diesmal für den Kanalisations- und Strassenbau. Zudem verlangte sie Entschädigung für das von ihr eingeworfene Land. Der Gemeinderat Affoltern am Albis lehnte dieses Gesuch am 17. Oktober 1995 ab und setzte der X._____ AG Frist, um die Schäden an der Tragschicht der Moosbachstrasse zu beheben und den Deckbelag einzubauen. Des Weiteren ordnete er an, dass anschliessend innert zweier Monate die unentgeltliche Übertragung der Strassenparzelle ins öffentliche Eigentum zu erfolgen habe. Die hiergegen angerufene Baurekurskommission II hob einerseits die genannten Anordnungen mit Entscheid vom 30. April 1996 auf. Andererseits erachtete sie sich zur Beurteilung des Begehrens um Rückerstattung bzw. Übernahme der Kosten für die Moosbachstrasse als unzuständig. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Noch während des Verfahrens vor der Baurekurskommission II gelangte die X._____ AG an die Baudirektion des Kantons Zürich mit dem Begehren, die Gemeinde Affoltern am Albis sei zur Fertigstellung der Groberschliessungsanlagen Moosbachstrasse/Obstgartenstrasse inklusive Kanalisation anzuhalten und die Gesuchsgegnerin sei zu verpflichten, der Gesuchstellerin die in diesem Zusammenhang vorgeschossenen Kosten für die Erstellung und die Landabtretung zurückzuerstatten. Die Baudirektion ebenso wie auf Beschwerde hin der Regierungsrat des Kantons Zürich lehnten das Gesuch der X._____ AG am 25. Juli 1997 bzw. am 16. Juni 1998 ab, ohne aber über den Rückerstattungsanspruch zu befinden.

B.

In der Folge liess die Gemeinde Affoltern am Albis als Klägerin ein Schätzungsverfahren einleiten. Anlässlich der Schätzungsverhandlung vom 13. April 1999 beantragte sie im Wesentlichen, es sei festzustellen, dass der X._____ AG ihr gegenüber kein Anspruch auf Rückerstattung irgendwelcher Baukosten oder auf eine Entschädigung für Landabtretung im Zusammenhang mit der Moosbachstrasse zustehe. Die X._____ AG stellte den Antrag, die Gemeinde Affoltern am Albis sei zu verpflichten, die Grundstücke Kat.-Nr. 4531 im Halte von 314 m2 und Kat.-Nr. 5459 im Halte von 942 m2 formell zu enteignen und sie dafür mit Fr. 879'000.– zu entschädigen. Am 26. September 2000 traf die Schätzungskommission II eine Feststellung im Sinne des Antrags der Gemeinde Affoltern am Albis, wogegen sie auf das Begehren der X._____ AG betreffend formelle Enteignung mangels Zuständigkeit nicht eintrat.

Gegen diesen Entscheid der Schätzungskommission II rekurrierte die X._____ AG an das Verwaltungsgericht, welches das Rechtsmittel mit Entscheid vom 20. September 2001 abwies. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, es liege eine (eindeutige) Annahme des Vorschlags der Gemeinde vom 28. Januar 1986 durch konkludentes Verhalten vor. Demnach hätten die Parteien einen gültigen öffentlichrechtlichen Vertrag geschlossen, wonach die Rekurrentin den fraglichen Abschnitt der Moosbachstrasse samt Kanalisation auf eigene Kosten errichte und das dafür nötige Land unentgeltlich zur Verfügung stelle. Da der Strassenbau nicht im öffentlichen Verfahren erfolgt sei, könne die Rekurrentin nicht verlangen, dass das dafür zur Verfügung gestellte Land formell enteignet werde. Ob ein vertraglicher Anspruch auf unentgeltliche Eigentumsübertragung bestehe, hatte das Gericht nicht zu beurteilen.

Auf eine dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 1A.187/2001 vom 19. April 2002 nicht ein.

C.

Am 29. April 2004 erhob die Gemeinde Affoltern am Albis Klage beim Verwaltungsgericht und beantragte, die X._____ AG sei zu verpflichten, den Deckbelag auf der Fahrbahn der Moosbachstrasse innert 90 Tagen einzubauen, wobei bestehende Schäden an der Tragschicht vorgängig zu beheben seien. Des Weiteren stellte sie das Begehren, es seien der im Eigentum der Beklagten stehende Teil der Moosbachstrasse (Fahrbahn und Gehweg) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 5459 im Halte von 942 m2 und das Trottoir auf ihrem Grundstück Kat.-Nr. 4531 im Halte von 314 m2 der Gemeinde zuzusprechen; eventuell sei die Beklagte zur Eigentumsübertragung der genannten Flächen zu verpflichten. Die X._____ AG verlangte in ihrer Klageantwort die Abweisung der Klage und bestritt das Zustandekommen eines öffentlichrechtlichen Vertrags zwischen den Parteien.

Mit Entscheid vom 3. März 2005 hiess das Verwaltungsgericht die Klage gut und verpflichtete die Beklag-

te, den Deckbelag auf der Fahrbahn der Moosbachstrasse gemäss dem am 25. März 1986 vom Gemeinderat Affoltern am Albis bewilligten Strassenprojekt innert 90 Tagen seit Rechtskraft des Urteils einzubauen, wobei bestehende Schäden an der Tragschicht vorgängig zu beheben seien (Disp.-Ziff. 1.1). Zudem verpflichtete es die Beklagte gemäss Disp.-Ziff. 1.2, die in ihrem Eigentum stehende Teilfläche der Moosbachstrasse von 942 m2 (Fahrbahn und Gehweg) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 5459 und das in ihrem Eigentum stehende Trottoir mit einer Fläche von 314 m2 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 4531 der Klägerin zu übertragen, sobald die Bauarbeiten gemäss Disp.-Ziff. 1.1 beendet und abgenommen seien.
D.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts führt die X._____ AG staatsrechtliche Beschwerde und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Dabei weist sie darauf hin, dass sie bezüglich der angefochtenen Dispositivziffer 1.2 gleichzeitig auch zivilrechtliche Berufung an das Bundesgericht eingelegt hat.

Die Gemeinde Affoltern am Albis beantragt vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne.
E.
Mit Verfügung vom 10. Juni 2005 hat der Präsident der I. Öffentlichrechtlichen Abteilung der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid über das Zustandekommen und die Tragweite eines öffentlichrechtlichen Vertrags dar. Öffentlichrechtliche Verträge unterliegen in erster Linie dem kantonalen Verwaltungsrecht. Sieht dieses keine (vollständige) Regelung vor, so kann zur Lückenfüllung auf OR und ZGB als ergänzendes kantonales Recht zurückgegriffen werden (BGE 122 I 328 E. 1a/bb S. 331 f.). Auch wenn hierbei vertragliche und somit nicht hoheitliche Ansprüche zur Diskussion stehen, kann ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid Anfechtungsgegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde sein (BGE 122 I 328 E. 1c/aa S. 333; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 119). Anders verhält es sich jedoch bei Ansprüchen, die ihre Grundlage nicht oder nicht in erster Linie im kantonalen Verwaltungsrecht, sondern im Bundeszivilrecht haben. Gegen solche kantonalen Endentscheide ist die (eidgenössische) Berufung zu ergreifen (Art. 43 Abs. 1 OG; BGE 112 II 107 E. 1 S. 109 f.)
1.2 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei zwischen ihr und der Gemeinde Affoltern am Albis kein öffentlichrechtlicher Vertrag zustande gekommen, da es an der hierfür erforderlichen, übereinstimmenden gegenseitigen Willensäusserung im Sinne von Art. 1 OR mangle. Für den Fall, dass diesem Einwand nicht gefolgt werden sollte, beruft sie sich auf die Formungültigkeit bzw. Nichtigkeit des Vertrags, weil dieser nicht öffentlich beurkundet worden sei. Für die Übertragung von Grundeigentum sei ein entsprechender Beurkundungsakt jedoch unabdingbar.
1.2.1 Das Verwaltungsgericht erwog, gemäss Art. 657 Abs. 1 ZGB bedürfe ein Vertrag auf Übertragung von Grundeigentum zu seiner Verbindlichkeit der öffentlichen Beurkundung. Dies gelte - abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmen - auch für die Übertragung von Grundeigentum durch einen öffentlichrechtlichen Vertrag. Werde ein entsprechender Formmangel gerügt, sei der Einwand jedoch unbeachtlich, wenn er gegen Treu und Glauben verstosse und einen offenbaren Rechtsmissbrauch im Sinne von Art. 2 Abs. 2 ZGB darstelle. Ob dies im Einzelfall zutreffe, sei in Würdigung aller Umstände des konkreten Einzelfalls zu prüfen. Gestützt darauf gelangte das Verwaltungsgericht vorliegend zum Schluss, der Schutz der Parteien stehe einer Heilung des Formmangels nicht entgegen bzw. es spreche nichts dagegen, der X._____ AG die Berufung auf den Formmangel zu versagen. Diese sei daher verpflichtet, die betroffenen Flächen der Gemeinde Affoltern am Albis unentgeltlich abzutreten.

Das Verwaltungsgericht ist damit zu Recht davon ausgegangen, dass vorliegend bei der Übertragung von Strassenflächen in das Eigentum der Gemeinde die privatrechtlichen Formvorschriften zu beachten sind (vgl. BGE 112 II 107 E. 1 und 2 S. 109 f.). Streitigkeiten hierüber sind ebenso wie die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Einwand auf den Formmangel unbehelflich ist, zivilrechtlicher Natur und daher mit (eidgenössischer) Berufung anfechtbar. Soweit sich die Beschwerdeführerin in ihrer staatsrechtlichen Beschwerde gegen

den diesbezüglichen Entscheid des Verwaltungsgerichts (Disp.-Ziff. 1.2) wehrt, ist daher darauf nicht einzutreten. Dass die hier zu beurteilende Streitigkeit im bundesgerichtlichen Rechtsmittelverfahren zu einer Gabelung des Rechtswegs führt, hat sie denn auch nicht übersehen und entsprechend der Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid zusätzlich auch Berufung eingelegt. Diese ist gemäss Art. 4 des Reglements für das Schweizerische Bundesgericht vom 14. Dezember 1978 (SR 173.111.1) durch die erste Zivilabteilung zu behandeln.
1.2.2 Demgegenüber ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, soweit sich die Beschwerdeführerin gegen die ihr auferlegte Verpflichtung zur Behebung der Schäden an der Tragschicht und das Anbringen einer Deckschicht auf der Fahrbahn zur Wehr setzt. Durch diese Anordnungen ist sie in ihren rechtlich geschützten Interessen berührt (Art. 88 OG) und befugt, die Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu rügen. Sie kann daher insbesondere geltend machen, die Anwendung kantonalen Rechts, zu dem auch das Recht des öffentlichrechtlichen Vertrags gehört, sei willkürlich erfolgt. Dabei gilt auch hier, dass das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerde hin nur klar und detailliert erhobene Rügen hinsichtlich konkreter verfassungsmässiger Rechte prüft (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Auf nicht substantiierte Vorbringen und appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 131 I 377 E. 4.2 S. 385; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f., je mit Hinweisen).

Wie die nachstehenden Erwägungen zeigen, genügt die Beschwerde diesen Anforderungen durchwegs nicht.
2.
2.1 Das Verwaltungsgericht erwog, es habe in seinem früheren Urteil vom 20. September 2001 festgehalten, dass die Klägerin (Gemeinde Affoltern am Albis) und die Beklagte (Beschwerdeführerin) 1986 eine öffentlichrechtliche Vereinbarung über den Bau und die Finanzierung einer Erschliessung (Moosbachstrasse) abgeschlossen hätten. Der Vertrag leide zwar insofern an einem Formmangel, als ihm die Beschwerdeführerin nie schriftlich zugestimmt habe. Er beruhe indessen auf einer schriftlichen Grundlage in Form eines als Verfügung abgefassten Vorschlags des Gemeinderats vom 28. Januar 1986, der sich zu allen wesentlichen Aspekten geäussert habe. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin kurz darauf ein diesem Vorschlag entsprechendes Baugesuch für die Moosbachstrasse eingereicht und anschliessend die Strasse bis auf den Deckbelag entsprechend der Baubewilligung vom 25. März 1986 errichtet habe, stelle eine eindeutige Annahme des kommunalen Vorschlags durch konkludentes Verhalten dar. Die Beschwerdeführerin trage nun nichts vor, was das Verwaltungsgericht zu einer vom damaligen Rekursentscheid abweichenden Beurteilung veranlassen könnte.

Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern das Verwaltungsgericht dadurch in Willkür verfallen sein soll. Insbesondere macht sie nicht geltend, sie habe in ihrer verwaltungsrechtlichen Klage neue rechtserhebliche Tatsachen angeführt, so dass die gegenteilige Feststellung des Verwaltungsgerichts gegen Art. 9 BV verstosse. Ebenso wenig behauptet die Beschwerdeführerin, dass solche Vorbringen für eine erneute Prüfung der Frage über das Zustandekommen eines öffentlichrechtlichen Vertrags gar nicht erforderlich seien und die Begründung des Verwaltungsgerichts daher auch insofern nicht haltbar sei. Stattdessen kritisiert sie den früheren Rekursentscheid vom 20. September 2001 und bestreitet erneut das Zustandekommen eines öffentlichrechtlichen Vertrags. Damit gehen ihre Rügen jedoch an der Sache vorbei. Soweit die Beschwerdeführerin darüber hinaus vorbringt, im rechtskräftigen Urteil der Schätzungskommission II vom 26. September 2000 sei die Feststellung über die Existenz eines verwaltungsrechtlichen Vertrags nur in den Erwägungen und nicht im Dispositiv getroffen worden, weshalb sie ihn in dieser Hinsicht mangels Beschwer gar nicht hätte anfechten können, ist ihr Einwand unbehelflich. So blendet die Beschwerdeführerin die
Tatsache aus, dass nicht nur die Gemeinde, sondern auch sie selbst in ihrem dagegen erhobenen Rekurs an das Verwaltungsgericht die Auffassung vertrat, zwischen den Parteien sei bezüglich Strassenbau und Widmung der Strasse zu öffentlichem Gebrauch ein öffentlichrechtlicher Vertrag zustande gekommen. Des Weiteren lässt sie ausser Acht, dass sich das Verwaltungsgericht in seinem Rekursentscheid mit dieser Rechtsfrage, obwohl sie unbestritten war, eingehend auseinandersetzte.

Auf die Rüge, das Verwaltungsgericht sei in seinem hier angefochtenen Entscheid zu Unrecht von einem öffentlichrechtlichen Vertrag ausgegangen, ist somit mangels hinreichender Begründung nicht einzutreten (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG).
2.2 Die Beschwerdeführerin erhebt für den Fall, dass sie mit ihrem Einwand gegen das Zustandekommen eines öffentlichrechtlichen Vertrags nicht durchdringen sollte, keine weiteren Rügen. Sie macht insbesondere nicht

geltend, die ihr vom Verwaltungsgericht gemäss Ziff. 1.1 seines Entscheiddispositivs auferlegte Verpflichtung, die bestehenden Schäden an der Tragschicht zu beheben und den Deckbelag einzubauen, beruhe auf einer willkürlichen Vertragsauslegung. Darauf braucht daher nicht eingegangen zu werden. Gleich verhält es sich, soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Eigentumsgarantie rügt. Zu Recht hat sie diesen Einwand nur für den Fall erhoben, dass es zwischen den Parteien nicht zum Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrags kam. Da auf die dagegen gerichteten Vorbringen der Beschwerdeführerin jedoch aus den dargelegten Gründen nicht eingetreten werden kann und somit von einem öffentlichrechtlichen Vertrag auszugehen ist, sind die gestützt darauf verfügten Anordnungen zum vornherein nicht geeignet, eine Verletzung der Eigentumsgarantie zu bewirken. Diese Frage würde sich nur stellen, wenn von einem hoheitlichen Verwaltungsakt auszugehen wäre.
3.
Nach dem Gesagten ist somit auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der Gemeinde Affoltern am Albis ist als grosser Gemeinde praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Affoltern am Albis und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Dezember 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: